Deutscher Bundestag **Drucksache 18/11435**

18. Wahlperiode 08.03.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 18/10941, 18/11183, 18/11225 Nr. 8 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)

A. Problem

Terroristen und Straftäter nehmen für Anschläge auch hochfrequentierte öffentlich zugängliche Anlagen in ihren Fokus, um größtmöglichen Schaden anzurichten und öffentliche Aufmerksamkeit zu erlangen. Betreiber von Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs sowie großflächigen Anlagen, wie etwa Sport-, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren und Parkräumen, sollten Maßnahmen treffen, solche potentiellen Schäden frühestmöglich zu verhindern.

Der 2001 eingefügte § 6b des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) verpflichtet u. a. nicht-öffentliche Stellen, die optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachung) einsetzen möchten, eine Abwägungsentscheidung zwischen den berechtigten Betreiberinteressen und möglichen gegenläufigen schutzwürdigen Interessen von betroffenen Personen zu treffen. Die Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen ist nach § 6b Absatz 1 Nummer 3 BDSG nur zulässig, wenn sie zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Person überwiegen. In diese Abwägungsentscheidung können zwar schon heute Sicherheitsbedürfnisse einbezogen werden, insbesondere wenn es bereits vermehrt zu Straftaten in solchen öffentlich zugänglichen Anlagen gekommen ist. Die von den Betreibern durchzuführende Abwägungsentscheidung zur Zulässigkeit von Videoüberwachungsanlagen wird von den Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder überprüft. Hierbei hat sich eine restriktive Aufsichtspraxis beim Einsatz optisch-elektronischer Sicherheitstechnologien herausgebildet. So musste 2011 ein Betreiber von bundesweit betriebenen Einkaufszentren mit Sitz in Hamburg seine in Ladenpassagen aufgestellten Videokameras z. B. im Bereich der Ein- und Ausgänge aufgrund einer Anordnung der zuständi-

gen Aufsichtsbehörde abbauen (23. Tätigkeitsbericht Datenschutz des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zugleich Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich 2010/2011, Abschnitt IV Nr. 1.2).

Angesichts der Vorfälle in München und Ansbach im Sommer 2016 besteht die Notwendigkeit, Sicherheitsbelange stärker zu berücksichtigen und bei der Abwägungsentscheidung mit größerem Gewicht einzubeziehen. Durch die Videoüberwachung kann bei solchen öffentlich zugänglichen Anlagen mit großem Publikumsverkehr nicht bloß der dem Betreiber obliegenden Verkehrssicherungspflicht Rechnung getragen werden. Vielmehr stellt der Einsatz von optisch-elektronischer Sicherheitstechnologie auch eine Maßnahme im öffentlichen Interesse dar, um die Sicherheit der Bevölkerung präventiv zu erhöhen. Darüber hinaus stehen mit Videoaufzeichnungen der Polizei und Staatsanwaltschaft wirksamere Mittel für die Ermittlungstätigkeit zur Verfügung.

Es ist insoweit notwendig, eindeutigere Vorgaben hinsichtlich der Abwägungsentscheidung zu machen und der Sicherheit und dem Schutz der Bevölkerung ein größeres Gewicht beizumessen, wenn es um die Zulässigkeit der Videoüberwachung bei solch hochfrequentierten Anlagen geht.

B. Lösung

Änderung des § 6b Absatz 1 und 3 BDSG mit dem Ziel, bei einem Einsatz von Videoüberwachungsmaßnahmen in Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs und öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, wie Sport- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren und Parkplätze, ausdrücklich festzuschreiben, dass der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhältigen Personen als besonders wichtiges Interesse gilt. Diese gesetzliche Wertung ist bei der weiterhin nach § 6b Absatz 1 BDSG durchzuführenden Abwägungsentscheidung über den Einsatz von Videoüberwachungsmaßnahmen durch die Betreiber von solchen Einrichtungen und bei den Überprüfungsentscheidungen der Datenschutzaufsichtsbehörden zu berücksichtigen. Mit dieser gesetzlichen Wertung soll zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus in Deutschland insgesamt beigetragen werden.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Aufgrund einer voraussichtlich steigenden Anzahl von zulässigen Videokameras erhöhen sich die Bürokratiekosten für die Wirtschaft aus der Informationspflicht zur Kenntlichmachung und Kennzeichnung einer Videoüberwachung nach § 6b Absatz 2 BDSG um rund 141.900 Euro pro Jahr. Der durch das Regelungsvorhaben für die Wirtschaft zusätzlich entstehende jährliche Erfüllungsaufwand wird innerhalb eines Jahres durch geeignete Entlastungsmaßnahmen kompensiert.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da sich die gesetzlichen Änderungen ausschließlich auf die Videoüberwachung der Wirtschaft auswirken.

F. Weitere Kosten

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/10941, 18/11183 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 8. März 2017

Der Innenausschuss

Ansgar Heveling
Vorsitzender

Stephan Mayer (Altötting)
Berichterstatter

Sebastian Hartmann
Berichterstatter

Martina Renner
Berichterstatterin

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Stephan Mayer (Altötting), Sebastian Hartmann, Martina Renner und Dr. Konstantin von Notz

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/10941** wurde in der 216. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. Januar 2017 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur und den Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen. Die Unterrichtung der Bundesregierung auf **Drucksache 18/11183** wurde am 17. Februar 2017 auf Nummer 8 der Drucksache 18/11225 an die beteiligten Ausschüsse überwiesen. Ebenso beteiligte sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gutachtlich.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 131. Sitzung am 8. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** hat in seiner 98. Sitzung am 8. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat in seiner 83. Sitzung am 8. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat in seiner 104. Sitzung am 15. Februar 2017 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/10941, 18/11183 durchzuführen und diese in seiner 105. Sitzung am 6. März 2017 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung, an der sich sieben Sachverständige beteiligt haben, wird auf das Protokoll der 105. Sitzung verwiesen (Protokoll 18/105).

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 106. Sitzung am 8. März 2017 abschließend beraten. Dabei lagen sowohl die Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung auf Ausschussdrucksache 18(4)772 als auch die Stellungnahme des BMI auf Ausschussdrucksache 18(4)790 vor. Den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/10941, 18/11183 empfiehlt der Innenausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen.

IV. Begründung

Die **Koalitionsfraktionen** sehen den Gesetzentwurf als einen weiteren wesentlichen Schritt zur Verbesserung der Sicherheit in Deutschland. In § 6b des Bundesdatenschutzgesetzes werde zukünftig die Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen, aber immer häufiger durch Private betriebenen Einrichtungen wie Einkaufszentren, Versammlungs-, Vergnügungs- und Sportstätten unter erleichterten Bedingungen ermöglicht und die Freiheit, der Schutz des Lebens und der Schutz der Gesundheit zu einem besonderen Interesse bei der Abwägung über die Zulässigkeit der Videoüberwachung im konkreten Einzelfall erklärt. Der Gesetzgeber schließe so eine bestehende Lücke. Die hierin liegende maßvolle Erweiterung der Videoüberwachung betreffe höchstens 3100 neue Kameras und sei sachlich notwendig, erforderlich und verhältnismäßig, dies habe nicht zuletzt die Erfahrung des

Amoklaufs in einem Münchener Einkaufszentrum Ende Juli 2016 gezeigt, nach dem die Bevölkerung noch über Stunden enorm verunsichert gewesen sei und mangels ausreichender Videoaufzeichnung nicht habe festgestellt werden können, ob es sich um einen Einzeltäter oder mehrere, nach wie vor Gefahr ausübende Täter gehandelt habe. Die Ausweitung der Videoüberwachung sei zwar kein Allheilmittel, stärke durch ihre abschreckende Wirkung aber die präventive Arbeit der Sicherheitsbehörden und erleichtere gleichzeitig die Strafverfolgung. Zahlreiche Beispiele wie der jüngst in einem Berliner U-Bahnhof gefilmte Versuch des Anzündens eines Obdachlosen, in dessen Folge die Täter keinen anderen Ausweg gesehen hätten, als sich zu stellen, belegten dies. Die Opposition argumentiere widersprüchlich, wenn sie einerseits die präventive Wirkung der Videoüberwachung verneine und gleichzeitig auf deren verhaltensverändernde Auswirkungen hinweise. Die vorgesehene Regelung zu Löschungsfristen berücksichtigte die besonders hohen Schutzgüter der körperlichen Unversehrtheit. Die Erfahrungen aus der Kölner Silvesternacht 2015/2016 hätten gezeigt, dass sich traumatisierte Opfer häufig erst längere Zeit nach der Tat an die Strafverfolgungsbehörden wandten. Löschungen würden daher zukünftig nicht nach starren Fristen vorgenommen, sondern die Erforderlichkeit der Speicherung werde angemessen für jeden Einzelfall im Hinblick auf die gefährdeten Schutzgüter in einer Abwägungsentscheidung festgestellt. Dies sei keine Vorratsdatenspeicherung, sondern die angemessene Reaktion auf das Anzeigeverhalten von Opfern von Straftaten und das hohe Schutzgut der körperlichen Unversehrtheit. Nicht zuletzt die Öffentliche Anhörung habe die Sinnhaftigkeit dieser am Einzelfall ausgerichteten Speicherungsregelung gezeigt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** konstatiert, der Entwurf bringe ein Mehr an Überwachung, aber kein Mehr an Sicherheit. Die öffentliche Anhörung habe bestätigt, dass eine ausreichende Videoüberwachung an öffentlich zugänglichen Plätzen bereits durch die bestehenden Regelungen möglich sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts führe Videoüberwachung nachweislich zu Verhaltensveränderungen. Sie sei ein intensiver Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Verpflichtung Privater zur anlasslosen Erfassung und Speicherung der Daten Unbeteiligter führe zu weiteren Problemen etwa bei der Kostenübernahme und erinnere an die Vorratsdatenspeicherung. Die Koalition rechtfertige sie mit einer angeblichen Erhöhung der Sicherheit der Bevölkerung und effektiveren Ermittlungen, was nachweislich nicht zutreffe. In einer Black-Box ohne gleichzeitige Eingriffsbefugnisse gefilmte Straftaten könnten nicht verhindert werden und weder die Videoaufnahmen des rechtsradikal motivierten Attentäters aus München noch des Attentäters aus Berlin hätten zur Effizienz der Ermittlungen beigetragen. Auch die Bedrohung durch den Islamistischen Terrorismus rechtfertige den Entwurf tatsächlich nicht, da islamistische Terroristen die Öffentlichkeit suchten und von ihnen gefertigte Videoaufnahmen bewusst für ihre Propagandazwecke nutzten. Statt mit tatsächlich sinnvollen Maßnahmen wie der Einschränkung des Waffenrechts auf die Bedrohungslage zu reagieren, betreibe die Koalition Symbolgesetzgebung.

Die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** unterstützt Vorhaben, die einen tatsächlichen Sicherheitsgewinn auf rechtsstaatlichen Grundlagen brächten und erkennt Videoüberwachung an einzelnen neuralgischen Punkten als notwendig an. Einen Sicherheitsgewinn brächte der Entwurf der Bundesregierung jedoch gerade nicht. Die Koalition präsentiere den Entwurf als Reaktion auf den islamistischen Anschlag vom 19. Dezember 2016 in Berlin und verkenne, dass gerade islamistische Terroristen bewusst öffentliche Videoaufnahmen nutzten, um ihrer Ideologie gemäß weitere Angst und Schrecken zu verbreiten. Die angeblich präventive Wirkung der Videoüberwachung könne nicht belegt werden. Nach dem Bundesverfassungsgericht sei die verdachts- und anlasslose Erfassung von Daten grundsätzlich verfassungswidrig und müssten hohe Anforderungen an die hierfür notwendige Rechtsgrundlage gestellt werden, die der Gesetzentwurf nicht erfülle. Der Vorratsdatenspeicherung vergleichbar würden Private bei gleichzeitiger Auferlegung der Kosten zur anlasslosen Erfassung von Daten Unbeteiligter verpflichtet, die hierin liegende Auslagerung staatlicher Aufgaben sei höchst problematisch. Zudem bestünden Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Hinblick auf die Bundesländer und europarechtliche Regelungen wie der Datenschutzgrundverordnung. Der Gesetzentwurf stehe für kaum Wirkung zeigenden Aktionismus, sei verfassungsrechtlich problematisch und daher abzulehnen.

Berlin, den 8. März 2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Stephan Mayer (Altötting)
Berichterstatter

Sebastian Hartmann
Berichterstatter

Martina Renner
Berichterstatterin

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.